

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje

Sisäinen turvallisuus



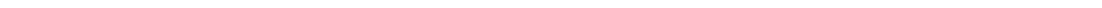
SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 21/2012

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Sisäinen turvallisuus



Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje

Helsinki 2012



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2012

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-748-3 (nid.)
ISBN 978-952-491-749-0 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Toimintavalmiusohjeen uudistaminen Puheenjohtaja Taito Vainio Sihteeri Rami Ruuska		Julkaisun laji Julkaisu	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä SM016:00/2010	
Julkaisun nimi Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Pelastuslain 29 §:n mukaan alueen pelastustoimi päättää palvelutasosta kuntia kuultuaan. Tätä varten palvelutasopäätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätöksessä on määriteltävä tehtävien hoitaminen myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tässä ohjeessa keskitytään pelastustoiminnan palvelutason määrittämisen perusteisiin. Alueen pelastustoimi päättää palvelutasopäätöksessä pelastustoiminnan toimintavalmiuden tasosta kuntia kuultuaan. Pelastustoimintaan kuuluu pelastuslain 32 §:n mukaan 1) hälytysten vastaanottaminen; 2) väestön varoittaminen; 3) uhkaavan onnettomuuden torjuminen; 4) onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen; 5) tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen; 6) 1—5 kohdassa mainittuihin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnat. Tässä ohjeessa keskitytään erityisesti uhkien arviointiin sekä kohdissa 4, 5 ja 6 mainittuihin pelastustoimintaan koskeviin olennaisiin asioihin.			
Avainsanat (asiasanat) Pelastustoiminta, pelastustoiminnan johtaminen, riskienhallinta, toimintavalmius			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-749-0 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 21/2012		ISSN 1236-2840	ISBN ISBN 978-952-491-748-3 (nid.)
Kokonaissivumäärä 24	Kieli Suomi	Hinta 20 € + alv	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	



SISÄASIAINMINISTERIÖ

OHJE SM016:00/2010

16.04.2012

PELASTUSTOIMEN TOIMINTAVALMIUDEN SUUNNITTELUOHJE

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen tavoitteena on auttaa suunnittelemaan pelastuslaitoksen tarjoama pelastustoiminnan palvelutaso, joka vahvistetaan palvelutasopäätöksessä.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen edellyttämät muutokset tulee ottaa käyttöön 1.1.2013 mennessä. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje korvaa sisäasiainministeriön toimintavalmiusohjeen (A:71, 13.6.2003).

Sisäasiainministeriö hyväksyy ohjeen otettavaksi käyttöön.

Valmiusjohtaja

Janne Koivukoski

Pelastusylitarkastaja

Taito Vainio

Sisällys

1 Johdanto.....	3
2 Ohjeen tarkoitus ja tavoite.....	4
3 Määritelmät.....	4
4 Uhkien arviointi	7
4.1 Riskiluokkien määrittely	7
4.2 Riskikohteet ja onnettomuusuhkien arviointi	8
4.3 Onnettomuuksien uhkien, määrän ja syiden kehitys.....	9
5 Pelastusmuodostelmien hälyttäminen	9
6 Pelastustoiminnan johtaminen	9
7 Toimintavalmiusaika ja pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön kuntotaso .	11
8 Toimintavalmiuden arviointi ja kehittäminen	12

Liitteet

Liite 1: Toimintavalmiusaikakäsitteet.....	13
Liite 2: Kansallisesti merkittävien onnettomuusuhkien arviointi.....	16

1 Johdanto

Pelastuslain tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Lain tavoitteena on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti.

Pelastuslain mukaisesti yhteiskuntaan pyritään luomaan sellaiset puitteet, että yksittäiset ihmiset, yhteisöt ja viranomaiset voivat elinympäristössään ja toiminnassaan ehkäistä onnettomuuksia sekä varautua rajoittamaan ja torjumaan onnettomuuksista aiheutuvia vahinkoja ja seurauksia. Pelastuslain mukaisella pelastustoimen järjestelmällä pyritään varmistamaan, että onnettomuuksien uhatessa tai jo tapahduttua ihmiset saavat tarvitsemaansa järjestäytyneitä apua ja että onnettomuuden vaikutukset jäävät mahdollisimman vähäisiksi yksilöille ja yhteiskunnan tärkeille toimintoille. Pelastustoimeen kuuluu riskien arviointi, onnettomuuksien ehkäisy ja pelastustoiminta sekä pelastustoimen järjestelmän suunnittelu ja mitoittaminen toimintaympäristön riskien mukaan.

Pelastustoimi on lain mukaan järjestettävä niin, että tehtävät kyetään hoitamaan myös yhteiskuntaa kohtaavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Pelastuslain 29 §:n mukaan alueen pelastustoimi päättää palvelutasosta kuntia kuultuaan. Tätä varten palvelutasopäätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätöksessä on määriteltävä tehtävien hoitaminen myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Tässä ohjeessa keskitytään pelastustoiminnan palvelutason määrittämisen perusteisiin. Alueen pelastustoimi päättää palvelutasopäätöksessä pelastustoiminnan toimintavalmiuden tasosta kuntia kuultuaan.

Pelastustoimintaan kuuluu pelastuslain 32 §:n mukaan

- 1) hälytysten vastaanottaminen;
- 2) väestön varoittaminen;
- 3) uhkaavan onnettomuuden torjuminen;
- 4) onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen;
- 5) tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen;
- 6) 1—5 kohdassa mainittuihin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnot.

Tässä ohjeessa keskitytään erityisesti uhkien arviointiin sekä kohdissa 4, 5 ja 6 mainittuihin pelastustoimintaan koskeviin olennaisiin asioihin.

Ohjeessa ei käsitellä sopimusperusteisia tehtäviä kuten esim. ensihoitoa.

2 Ohjeen tarkoitus ja tavoite

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen tarkoituksena on ohjata pelastustoimen suunnittelua ja järjestämistä. Ohjetta voidaan käyttää myös pelastustoiminnan kokonaistehokkuuden arvioinnissa. Tehokkuutta arvioidaan onnettomuustietokanta Pronton tilastoja hyödyntäen. Yksittäisen onnettomuuden toimintavalmiusajan toteutumisen perusteella ei kuitenkaan tule tehdä johtopäätöksiä pelastustoiminnan järjestämisen tehokkuudesta.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen tavoitteena on auttaa määrittelemään pelastuslaitoksen tarjoama pelastustoiminnan palvelutaso, joka vahvistetaan palvelutasopäätöksessä. Pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi määritellään riskien arvioinnin perusteella normaaliolojen toimintavalmius. Lisäksi suunnitellaan tarvittavat toimintavalmiuden muutokset häiriötilanteita varten. Poikkeusoloihin varaudutaan sisäasiainministeriön pelastustoimen valmiussuunnittelusta erikseen annetun ohjeen mukaan.

3 Määritelmät

Pelastustoiminnan muodostelmia ovat yksikkö, pelastusryhmä, pelastusjoukkue, pelastuskomppania ja pelastusyhtymä. Pelastustoiminnan muodostelmalla on aina johtaja, joka on ensisijaisesti ennalta määrätty, pelastustoiminnan johtajan määräämä tai onnettomuuspaikalle ensimmäisenä saapuneen muodostelman jäsenten yhteisesti sopima henkilö.

Tilannepaikan johtaja on pelastustoimintaa onnettomuuskohteessa johtava henkilö.

Yksikkö on henkilön tai henkilöstön, kulkuneuvon ja kaluston muodostama toimintakokonaisuus, joka kykenee itsenäiseen toimintaan. Yksiköitä ovat esim. pelastusyksikkö, sammutusyksikkö, raivausyksikkö, säiliöyksikkö, tikasyksikkö.

A – kiireellisyysluokan tehtävä edellyttää välitöntä ihmisen, ympäristön tai suurien omaisuusarvojen pelastamista. Siirtyminen onnettomuuspaikalle tapahtuu hälytysajona.

B – kiireellisyysluokan tehtävä on varmentamaton, mahdollisesti henkeä pelastava tai suuria lisävahinkoja estävä tehtävä. Tällaisia tehtäviä voivat olla esimerkiksi:

- tavanomaiset onnettomuudet ja tulipalot
- tuntemattoman riskin tehtävät
- ilmoitinlaiteilmoitukset kohteesta ja olosuhteista riippuen
- kiireellinen virka-apu toiselle viranomaiselle

Siirtyminen onnettomuuspaikalle tapahtuu hälytysajona.

C – kiireellisyysluokan tehtäviä ovat staattiset onnettomuudet, joista ei arvioida aiheutuvan välittömästi merkittäviä lisävahinkoja. Tällaisia tehtäviä voivat olla esimerkiksi:

- ilmoitinlaiteilmoitukset kohteesta ja olosuhteista riippuen
- kiireetön virka-apu toiselle viranomaiselle

Siirtyminen onnettomuuspaikalle ei tapahdu hälytysajona, ellei pelastustoiminnan johtaja katso sitä saamiensa tietojen perusteella tarpeelliseksi.

D – kiireellisyysluokan tehtävä ei edellytä välittömiä toimia, mutta se on hoidettava toiminnallisesti sopivana tai asiakkaan kanssa erikseen sovittuna ajankohtana.

Siirtyminen onnettomuuspaikalle ei tapahdu hälytysajona.

Pelastusryhmä, pelastusjoukkue, pelastuskomppania ja pelastusyhtymä ovat A- ja B-kiireellisyysluokan tehtäviin hälytettäviä pelastustoiminnan muodostelmia.

Pelastusryhmä koostuu johtajasta, vähintään kolmesta ja enintään seitsemästä henkilöstä sekä tehtävän mukaisista ajoneuvoista ja kalustosta.

Pelastusjoukkue koostuu johtajasta, vähintään kahdesta ja enintään viidestä pelastusryhmästä.

Pelastuskomppania koostuu johtajasta, pelastustoiminnan johtajaa avustavasta esikunnasta, vähintään kahdesta ja enintään viidestä pelastusjoukkueesta.

Pelastusyhtymä koostuu johtajasta, johtokeskuksesta ja vähintään kahdesta pelastuskomppaniasta tukimuodostelmineen.

Pelastustoiminnan toimintavalmius muodostuu viidestä osatekijästä: henkilöstön määrästä ja laadusta, kaluston määrästä ja laadusta, ennakkoon laadituista toiminnallisista suunnitelmista, johtamisen organisoinnista sekä pelastustoiminnan toimintavalmiusajasta.

Avunsaantiaika alkaa siitä, kun hätäkeskuksessa vastataan hätäpuheluun ja loppuu siihen, kun tehokas pelastustoiminta alkaa. Avunsaantiaikaa mitataan A- ja B-kiireellisyysluokan tehtävistä.

Pelastustoiminnan toimintavalmiusajalla tarkoitetaan aikaa, joka alkaa siitä, kun ensimmäinen yksikkö vastaanottaa hälytyksen ja päättyy siihen, kun pelastusryhmä aloittaa tehokkaan pelastustoiminnan.

Ensitoimenpiteisiin kuluvalle ajalle tarkoitetaan aikaa, joka kuluu tiedusteluun ja sellaiseen ensimmäiseen kalustonselvitykseen, joka mahdollistaa tehokkaan pelastustoiminnan aloittamisen. Jollei luotettavaa tietoa toteutuneista ajoista ole saatavilla, käytetään viiden minuutin laskennallista aikaa I riskialueella, neljän minuutin laskennallista aikaa II riskialueella ja kahden minuutin laskennallista aikaa III riskialueella.

Tehokas pelastustoiminta katsotaan alkavaksi, kun:

- tulipaloissa vesi on työparin suihkupertkella ja sammutustoiminta on mahdollista aloittaa tai savusukellustehtävässä sitä, milloin savusukellusvalvojalle ilmoitetaan savusukelluksen aloittamisesta
- liikenneonnettomuuksissa sitä, että syttymisen estämiseksi tarvittavat toimenpiteet ja kiinnijuuttuneen potilaan ollessa kysymyksessä pelastusvälinesarja on selvitetty ja irrottaminen on mahdollista aloittaa
- kemikaalionnettomuudessa sitä, että kemikaalisukellus, joka edellyttää rosketiivistä suojapukua, on mahdollista aloittaa
- pintapelastustehtävässä tai ihmisen pelastamistehtävässä sitä, että pelastamisen mahdollistava kalusto on selvitetty ja tarvittava toiminta voidaan aloittaa

Suuronnettomuusvalmius tarkoittaa vähintään pelastusyhtymän muodostamaa kokonaisuutta, joka kykenee keskeytyksettömään toimintaan. Alueen pelastustoimi päättää palvelutasopäätöksessään, mikä on riskien perusteella tarvittava suuronnettomuusvalmius.

Riskiruutu muodostuu 1 km x 1 km kokoisesta ruudusta.

Riskiluokka määritellään jokaiselle riskiruudulle. Riskiluokka määrittyy kullekin ruudulle regressiomallin avulla arvioidun riskitason perusteella ja tapahtuneiden riskiluokan määrittävien onnettomuuksien perusteella.

Riskiluokan määrittävillä onnettomuuksilla tarkoitetaan rakennuspaloja ja -vaaroja, liikennevälinepaloja, muita tulipaloja, liikenneonnettomuuksia, sortumia/sortumavaaroja, räjähdyksiä/räjähdysvaaroja, vaarallisten aineiden onnettomuuksia ja kiireelliseksi luokiteltuja ihmisen pelastamistehtäviä.

Riskitason tarkoituksena on osoittaa, missä ruuduissa A- ja B-kiireellisyysluokan pelastustoimintaa edellyttäviä onnettomuuksia tapahtuu kaikkein todennäköisimmin.

4 Uhkien arviointi

Pelastustoiminnan voimavarat mitoitetaan siten, että niillä pystytään toimimaan tehokkaasti onnettomuustilanteissa. Uhkien arviointi sovitetaan yhteen valvontasuunnitelman kanssa soveltuvien osin.

Uhkien arviointi muodostuu kolmesta osasta:

- Pelastustoiminnan toimintavalmiuden määrittämiseksi pelastustoimen alueet jaetaan riskiluokkiin käyttäen regressiomallia ja riskiluokan määrittäviä onnettomuuksia
- Tunnistetaan sellaiset onnettomuustyyppit sekä yksittäiset riskikohteet, tapahtumat ja yleisötilaisuudet, joiden varalta tarvitaan erityisiä järjestelyjä
- Seurataan onnettomuusuhkien, onnettomuuksien lukumäärän ja syiden kehitystä sekä tehdään sen perusteella johtopäätöksiä tarvittavista toimenpiteistä

4.1 Riskiluokkien määrittely

Riskiluokkien määrittämisperusteena käytetään regressiomallilla määritettyä riskitasoa. Regressiomallin selittäjinä ovat asukasluku, kerrosala ja niiden yhteisvaikutus. Regressiomalli on kehitetty toteutuneiden rakennuspalojen perusteella¹. Mallin avulla ennustetaan riskitaso kullekin 1 km x 1km ruudulle.

I Riskiluokka	$\text{Riskitaso} \geq 1$
II Riskiluokka	$0,25 \leq \text{Riskitaso} < 1$
III Riskiluokka	$0,1 \leq \text{Riskitaso} < 0,25$
IV Riskiluokka	$\text{Riskitaso} < 0,1$

¹ Kati Tillander, Anna Matala, Simo Hostikka, Pekka Tiittanen, Esa Kokki & Olli Taskinen. Pelastustoimen riskianalyysimallien kehittäminen. Espoo 2010. VTT Tiedotteita . Research Notes 2530. 117 s. + liitt. 9 s.

Regressiomallilla määritellyn riskitason lisäksi pelastuslaitos arvioi ne riskiruudut, joissa on tapahtunut riskiluokan määrittäviä onnettomuuksia viiden vuoden seurantajaksolla keskimäärin vähintään kaksi vuosittain. Pelastuslaitos voi arvioinnin perusteella korottaa riskiruudun riskiluokkaa seuraavasti:

- Riskiruutu, jossa on tapahtunut vähintään 10 riskiluokan määrittävää onnettomuutta vuodessa viiden vuoden seurantajaksolla, voidaan korottaa riskiluokkaan I
- Riskiruutu, jossa on tapahtunut vähintään kaksi mutta vähemmän kuin 10 riskiluokan määrittävää onnettomuutta vuodessa viiden vuoden seurantajaksolla, voidaan korottaa riskiluokkaan II

Riskitaso ja toimintavalmius voivat vaihdella vuorokaudenajan, viikonpäivän tai vuodenajan mukaan. Jos riskitason arviointi regressiomallilla tai riskiluokan määrittävien onnettomuuksien perusteella on tehty vuorokaudenajan, viikonpäivän tai vuodenajan mukaisesti, voidaan soveltaa yllä mainittuja riskiluokkia arvioinnissa käytetyllä aikavälillä.

4.2 Riskikohteet ja onnettomuusuhkien arviointi

Riskikohde on sellainen kohde, jossa harjoitettu toiminta tai olosuhteet aiheuttavat henkilö- tai paloturvallisuudelle tai ympäristölle tavanomaista suuremman vaaran tai kohde on keskeinen yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamisen kannalta. Riskikohteiden arvioinnissa määritetään onnettomuusriski, joka muodostuu onnettomuuden todennäköisyydestä ja onnettomuuden mahdollisista seurausvaikutuksista. Onnettomuusriskin arvioinnin perusteella valitaan riskienhallintakeinot, joita ovat ensisijaisesti riskin poistaminen, riskin pienentäminen tai onnettomuuksien seurausvaikutusten pienentäminen. Riskikohteissa onnettomuuksien omatoiminen ehkäiseminen ja valvonta sekä vahinkojen rajoittaminen ovat keskeisiä toimenpiteitä.

Riskin hallitseminen on tarkoituksenmukaista suunnitella siten, että myös riskikohteissa palvelutasopäätöksen mukaisella pelastustoiminnan toimintavalmiudella kyetään tilanne saamaan hallintaan. Onnettomuuksien estämiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi tehdyt ennaltaehkäisevät toimenpiteet ja omatoiminen varautuminen ovat keskeisiä.

Regressiomalli ei tunnista kaikkien onnettomuustyyppien aiheuttamia uhkia. Tämän vuoksi valmiutta suunniteltaessa on erikseen analysoitava niiden onnettomuustyyppien tarpeet, jotka vaativat erityisjärjestelyitä. Esimerkiksi vesipelastuksen, kemikaalintorjunnan, korkealta pelastamisen ja raskaan raivauskaluston tarpeet tulee suunnitella erikseen uhkiin perustuen.

Euroopan Unionin Neuvosto on päätelmissään 30.11.2009 todennut, että jäsenmaiden tulee määritellä kansallisesti merkittävät onnettomuusuhat. Kansallisesti merkittäviksi

onnettomuusuhkiksi katsotaan onnettomuusuhat, jotka toteutuessaan aiheuttavat vakavat tai erittäin vakavat seuraukset ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle (ks. Liite 2).

4.3 Onnettomuuksien uhkien, määrän ja syiden kehitys

Pelastuslaitoksen tulee seurata onnettomuuksien uhkien, määrän ja syiden kehitystä. Jos uhkissa tai onnettomuuksien määrässä tapahtuu merkittävä lisääntyminen ja onnettomuuksien syyt osoittavat puutteita turvallisuusjärjestelyissä tai systemaattisen virheen ihmisten käyttäytymisessä, on asia pyrittävä korjaamaan ensisijaisesti onnettomuuksia ehkäisevillä toimenpiteillä. Jos onnettomuuksia ehkäisevä toiminta ei ole mahdollista, on parannettava pelastustoimen toimintavalmiutta.

5 Pelastusmuodostelmien hälyttäminen

Pelastuslain 33 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee yhteistyössä pelastustoimintaan osallistuvien, virka-apua antavien viranomaisten sekä Häätäkeskuslaitoksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä. Hälytysohjeessa tulee ottaa huomioon myös pelastuslain 44 §:n mukainen yhteistoiminta ja 45 §:n mukainen avunanto.

Hälytysohje on laadittava siten, että hätäkeskus voi hälyttää pelastustoimintaan lähimmät tarkoituksenmukaiset yksiköt riippumatta siitä, miltä alueelta ne ovat.

Pelastuslaitosten on huolehdittava hälytysohjeiden valtakunnallisesta yhteensovittamisesta sekä pelastuslaitosten kesken että Häätäkeskuslaitoksen kanssa.

Pelastustoiminnan muodostelmien hälyttäminen tapahtuu hälytysohjeen perusteella. Hälytysohjeessa on määriteltävä perusteet tehtävien jakamiseksi kiireellisyysluokkiin A, B, C ja D.

6 Pelastustoiminnan johtaminen

Pelastuslain 34 §:n mukaan pelastustoimintaa johtaa pelastusviranomainen. Pelastusviranomaiselle on siksi toimitettava tieto kaikista tehtävistä ja pelastusviranomaisen on oltava yhteydessä tilannepaikalle hälytettyyn lähimpään yksikköön ja määrättävä pelastustoiminnan johtajan alaisuuteen yksikön jäsenistä tilannepaikan johtaja, jos sitä ei ole ennalta määrätty. Tilannepaikan johtaja johtaa toimintaa onnettomuuskohteessa pelastustoiminnan johtajana toimivan pelastusviranomaisen antamien ohjeiden mukaisesti. Pelastustoiminnan johtajana toimivan pelastusviranomaisen ei kuitenkaan tarvitse tulla onnettomuuspaikalle, ellei tilanne sitä edellytä.

Poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa pelastusviranomaiseen ei vielä ole saatu yhteyttä, pelastustoimintaa voi tilapäisesti johtaa muu pelastuslaitoksen palveluksessa oleva tai sopimuspalokuntaan kuuluva henkilö. Tällöin tilannepaikalle ensimmäisenä saapuneen muodostelman johtaja toimii tilapäisenä pelastustoiminnan johtajana ja tilannepaikan johtajana.

Tilapäisesti pelastustoimintaa johtava henkilö voi määrätä ihmisiä suojautumaan, evakuoita ihmisiä ja omaisuutta sekä ryhtyä sellaisiin välttämättömiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinkoa kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle siinä määrin kuin ne ovat välttämättömiä ihmisten, omaisuuden ja ympäristön pelastamiseksi ja suojaamiseksi sekä onnettomuudesta aiheutuvien vahinkojen rajoittamiseksi ja onnettomuuden seurauksien lieventämiseksi.

Kaikilla pelastustoimen muodostelmilla tulee olla johtaja. Yleisperiaatteena on, että jokaisen muodostelman johtaja kykenee tarvittaessa johtamaan seuraavaksi suurempaa uutta johtamisporrasta edellyttävää muodostelmaa. Johtovastuun tulee olla kaikissa tilanteissa yksiselitteinen. Johtovastuun siirtyminen tulee välittömästi ilmoittaa kaikille, joita asia suoranaisesti koskee.

Lähtökohtana voidaan pitää, että pelastusryhmän johtajalla on yksikönjohtajan koulutus ja pelastusjoukkueen tai sitä suuremman muodostelman johtaja on päätoiminen päällystöviranhaltija. Poikkeuksellisesti on mahdollista, että alipäällystöviranhaltija toimii pelastusjoukkueen johtajana.

Tehokas pelastustoiminta edellyttää toimivaa johtamisjärjestelmää. Pelastuslaitoksen johtamisjärjestelmä tulee suunnitella siten, että sen avulla pystytään selviytymään pelastustoiminnan johtamisesta ja sen edellyttämästä viranomaisyhteistyöstä kaikissa turvallisuustilanteissa. Pelastustoimen alueella sovellettavasta johtamisjärjestelmästä päätetään palvelutasopäätöksessä. Johtamisjärjestelmästä tulee selvittää muodostelmien johtamisen rakentuminen.

Jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja. Yleisjohtaja vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta. Tilanteen yleisjohtaja voi muodostaa avukseen viranomaisten, laitosten ja toimintaan osallistuvien vapaaehtoisten yksiköiden edustajista koostuvan johtoryhmän ja kutsua asiantuntijoita avukseen.

Alueen pelastustoimen tulee kyetä perustamaan tilanteen aikainen johtokeskus. Suurissa onnettomuustilanteissa johtokeskuksia voi olla tarpeen perustaa usealle johtamistasolle. Johtokeskuksen on tarvittaessa kyettävä koordinoimaan pelastustoimen ja yhteistyötahtojen voimavarojen tehokasta käyttöä.

Pelastustoimen alueen palvelutasopäätöksessä tulee päättää, missä ajassa suuronnettomuusvalmius kyetään perustamaan. Suuronnettomuusvalmius tulee kyetä perustamaan 2 tunnin kuluessa siitä, kun ensimmäinen yksikkö on vastaanottanut hälytyksen.

7 Toimintavalmiusaika ja pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön kuntotaso

Pelastustoimen alue päättää palvelutasopäätöksessään pelastustoiminnan aloittamisesta ja pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön kuntotasosta seuraavien reunaehtojen sisällä:

Pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön tulee olla vähintään pelastustoimintakelpoisia sen mukaisesti, kun siitä erikseen säädetään.

I riskiluokassa tavoitteena on, että ensimmäinen yksikkö on onnettomuuspaikalla 6 minuutin kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hälytyksen. Tavoitteena on myös, että pelastustoiminnan toimintavalmiusaika olisi korkeintaan 11 minuuttia ja avunsaantiaika olisi korkeintaan 13 minuuttia. Joukkuelähdössä pelastusjoukkueen tulisi olla pelastustoiminnan johtajaa lukuun ottamatta paikalla 20 minuutin kuluessa siitä, kun ensimmäinen yksikkö on vastaanottanut hälytyksen.

II riskiluokassa tavoitteena on, että ensimmäinen yksikkö on onnettomuuspaikalla 10 minuutin kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hälytyksen. Tavoitteena on myös, että pelastustoiminnan toimintavalmiusaika olisi korkeintaan 14 minuuttia ja avunsaantiaika olisi korkeintaan 16 minuuttia. Joukkuelähdössä pelastusjoukkueen tulisi olla pelastustoiminnan johtajaa lukuun ottamatta paikalla 30 minuutin kuluessa siitä, kun ensimmäinen yksikkö on vastaanottanut hälytyksen.

III riskiluokassa tavoitteena on, että ensimmäinen yksikkö on onnettomuuspaikalla 20 minuutin kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hälytyksen. Tavoitteena on myös, että pelastustoiminnan toimintavalmiusaika olisi korkeintaan 22 minuuttia ja avunsaantiaika olisi korkeintaan 24 minuuttia. Joukkuelähdössä pelastusjoukkueen tulisi olla pelastustoiminnan johtajaa lukuun ottamatta paikalla 30 minuutin kuluessa siitä, kun ensimmäinen yksikkö on vastaanottanut hälytyksen.

IV riskiluokan asutuilla alueilla tehokas pelastustoiminta voi alkaa pidemmänkin ajan kuluessa kuin I - III-riskiluokissa. Jos pelastustoimintaa ei kyetä aloittamaan alle 40 minuutissa, on kyseisillä alueilla kiinnitettävä erityistä huomiota ihmisten omatoimiseen varautumiseen.

Aluehallintovirasto valvoo ensimmäisen yksikön saapumisaikaa onnettomuuspaikalle ja pelastustoiminnan toimintavalmiusajan toteutumista.

Vähimmäistavoitteena on, että kiireellisissä pelastustehtävissä ensimmäinen yksikkö saavuttaa riskiruudulle asetetun toimintavalmiusaikatavoitteen vähintään 50 %:ssa tehtävistä. Lisäksi pelastustoiminnan toimintavalmiusajan tulee täytyä vähintään 50 %:ssa tehtävistä. Palvelutasopäätöksessä päätetään tarkemmin ensimmäisen yksikön - ja pelastustoiminnan toimintavalmiusaikatavoitteista. Sisäasiainministeriö seuraa avunsaantiajan kehitystä, joka on asiakkaan kannalta keskeisin muuttuja.

Jos riskiarvion perusteella on arvioitavissa, että onnettomuustilanteesta kyetään selviytymään pelastusryhmää pienemmällä kokoonpanolla, voidaan tilanteeseen hälyttää pelastusryhmää vähemmän voimavaroja. Tällaisia tilanteita voivat olla esim. avunantotehtävät sekä tarkistus- ja varmistustehtävät.

Kaikki pelastustoiminnan muodostelmat voidaan koota tarkoituksenmukaisella tavalla riippumatta siitä, mistä henkilöt onnettomuuspaikalle tulevat. Olennaista on, että muodostelma kykenee aloittamaan tehokkaan pelastustoiminnan riskiluokittain määritetyssä ajassa.

Edellä mainitut ajat ovat suunnittelun perusteena ja niiden toteutumista seurataan tilastojen avulla. Samanaikaiset onnettomuudet, äärimmäiset sääolot tms. voivat kuitenkin aiheuttaa tilanteita, jolloin edellä mainittuja aikoja ei tavoiteta.

8 Toimintavalmiuden arviointi ja kehittäminen

Kaikista pelastustoimen tehtävistä täytetään pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto Prontoon onnettomuusselosteet ja tarvittaessa rakennusselosteet mahdollisimman nopeasti. Raportin täyttävä vastaa raportin huolellisesta laatimisesta ja tietojen oikeellisuudesta.

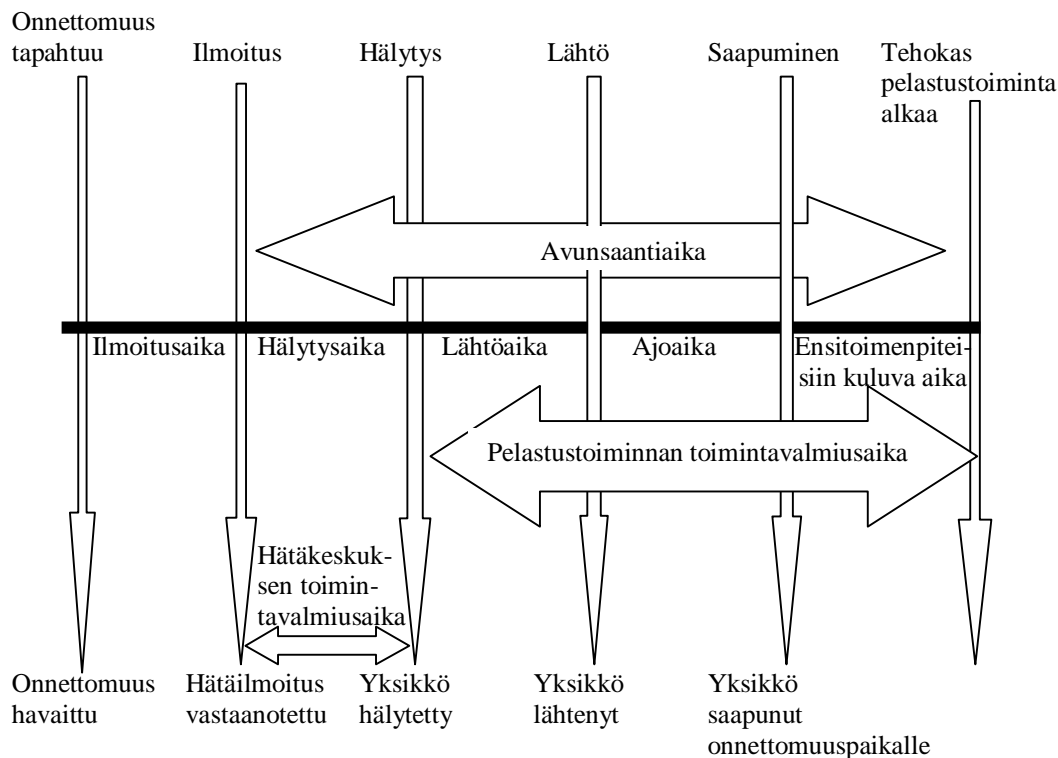
Pronton tietoja käytetään arvioitaessa pelastustoiminnan tehokkuutta sekä tehtäessä johdopäätöksiä pelastustoiminnan kehittämistarpeista alueellisesti ja valtakunnallisesti.

Liite 1: Toimintavalmiusaikakäsitteet

Toimintavalmiusaika on mitoitettu tulipalojen perusteella. Tulipalo on dynaaminen onnettomuustyyppi, joka leviää suhteellisen nopeasti, jos tehokasta pelastustoimintaa ei tehdä. Toimintavalmiusaika on mitoitettu siten, että I riskiluokassa on tavallisesti yli 3-kerroksisia kohteita, II riskiluokassa on ainakin 3-kerroksista kerrostaloasutusta tai rivitaloasutusta, III riskiluokassa ei enää ole tavallisesti kerrostaloasutusta ja IV riskiluokassa on vain yksittäisiä taloja harvakseltaan. I ja II riskiluokat ovat sellaisia, joissa palojen leviäminen palo-osastosta toiseen on todennäköistä, jos tehokasta pelastustoimintaa ei voida nopeasti aloittaa. III ja IV riskiluokat taas ovat sellaisia, joissa palot tavannomaisesti eivät leviä rakennuksesta toiseen.

Peruseriaatteena on se, että jos pelastustoimi kykenee vastaamaan rakennuspaloihin tässä ohjeessa mainituilla periaatteilla, se kykenee vastaamaan riittävän nopeasti myös muihin onnettomuustyyppihin edellyttäen, että eri onnettomuustyyppien vaatimat kalustotarpeet on otettu huomioon.

Kuva 1. Toimintavalmiusaikakäsitteet



Ilmoitusaika alkaa siitä, kun onnettomuus tapahtuu ja päättyy siihen, kun hätäilmoitus tehdään. Ilmoitusaikaa ei tavallisesti pystytä määrittelemään tarkasti. Sen sijaan kaikki muut ajat on mahdollista mitata suhteellisen luotettavasti. Avunsaantiaika alkaa siitä, kun hätäkeskuksessa vastataan hätäilmoitukseen ja päättyy siihen, kun tehokas pelastustoiminta alkaa. Hälytysaika eli hätäkeskuksen toimintavalmiusaika on se aika, joka hätäkeskukselta kuluu tarvittavan avun hälyttämiseen hätäilmoituksesta. Lähtöaika on se aika, joka alkaa siitä, kun ensimmäinen yksikkö ottaa vastaan hälytyksen päättyen siihen, kun ensimmäinen yksikkö on lähtenyt. Ajoaika alkaa siitä, kun yksikkö on lähtenyt ja päättyy siihen, kun yksikkö saapuu onnettomuuspaikalle. Ensitoimenpiteisiin kuluva aika alkaa onnettomuuskohteelle saapumisesta ja päättyy siihen, kun tehokas pelastustoiminta alkaa. Pelastustoiminnan toimintavalmiusaika alkaa siitä, kun ensimmäinen yksikkö on vastaanottanut hälytyksen ja päättyy siihen, kun pelastusryhmä aloittaa tehokkaan pelastustoiminnan.

Hätäkeskuksen toimintavalmiusaika on Hätäkeskuslaitoksen vastuulla. Sisäasiainministeriö valvoo hätäkeskuksen toimintavalmiusaikaa ja avunsaantiaikaa. Pelastustoiminnan toimintavalmiusaika on pelastuslaitosten vastuulla. Aluehallintovirasto valvoo riskiruo-
duittain ensimmäisen yksikön onnettomuuspaikalle saapumisajan ja pelastustoiminnan toimintavalmiusajan mediaanin toteutumista.

Alla olevassa kuvassa on selkiytetty toimintavalmiusaikoja.

Kuva 2: Avunsaantiajan koostuminen (minuuteissa).

Riskiluokka	Hätäkeskus	Lähtöaika	Ajoaika	Yksikkö koh- teessa	Ensi- toi- men- piteet	Teho- kas pelas- tustoi- toi- minta alkaa	Avun- saan- tiaika	Jouk- kue
Riskiluokka I	2	1	5	6	5	11	13	20
Riskiluokka II	2	1-5	5-9	10	4	14	16	30
Riskiluokka III	2	1-5	15-19	20	2	22	24	30
Riskiluokka IV	2	1-5					< 40	

Avunsaantiajan määrittämisessä on lähdetty siitä oletuksesta, että hätäkeskus kykenee hälyttämään tarpeelliset muodostelmat 2 minuutin kuluessa siitä, kun hätäilmoitukseen on vastattu hätäkeskuksessa. Lähtöaika on kiinni palokuntamuodosta ja oletuksena on, että päätoiminen jatkuvasti miehitetty muodostelma kykenee lähtemään minuutin kuluessa hälytyksen saatuaan, kun taas sopimuspalokunta kykenee lähtemään 5 minuutin sisällä hälytyksen saatuaan. Näin ollen ajoaikaan käytettävissä oleva aika vaihtelee sen

mukaan, miten nopea lähtöaika on. Ensitoimenpiteisiin kuuluva aika on laskennallista aikaa, koska tällä hetkellä sitä ei mitata lainkaan. Tarkoitus on, että ensitoimenpiteisiin kuluva aikaa aletaan mitata ja tilastoida. Laskennallista aikaa käytetään vain silloin, kun mitattua aikaa ei ole jostain syystä kirjattu. Riskiluokassa I on tavallisesti useampi-kerroksisia tai muuten monimutkaisia kohteita, joissa ensitoimenpiteisiin kuluu enemmän aikaa kuin II tai III riskiluokassa. Toiminnan kehittämisen kannalta on olennaista saada tilastotietoa toteutuneista ensitoimenpiteisiin kuluvista ajoista. Uutena tulee myös se, että asutulla IV riskiluokan alueella on kiinnitettävä erityistä huomiota ihmisten omatoimiseen varautumiseen, jos toimintavalmiusaika ylittää 40 minuuttia.

II-, III- ja IV-riskialueilla riippuu palokuntamuodosta, miten nopeasti lähtö tapahtuu. Jos kyseessä on sopimuspalokunta, lähtöaika on pidempi (tavallisesti 5 minuuttia sopimuksen mukaan) kuin jos kyseessä on päätoiminen jatkuvasti miehitetty paloasema.

Liite 2: Kansallisesti merkittävien onnettomuusuhkien arviointi

Kansallisesti merkittävät onnettomuusuhat arvioidaan ”Suurten onnettomuusriskien arviointimenetelmällä” eli Peltori-järjestelmällä. Ohjeen mukana tulee dvd-levy, jossa on Peltori-järjestelmä ja käyttöohjeet järjestelmän käyttämiseksi. Peltori-järjestelmä on kehitetty vuonna 2005 ja vuoden 2012 aikana on tarkoitus päivittää aineisto, jonka perusteella järjestelmä laskee onnettomuustodennäköisyydet. Onnettomuusuhat voi kuitenkin määrittää Peltori-järjestelmän avulla ja ne saadaan päivitettyä sitten, kun aineiston päivitys valmistuu.

Riskiluokat

Henkilöriskiluokat	Vahingon seuraukset						
	VÄHÄINEN	TAVANOMAINEN	HUOMATTAVA	SUUREHKO	SUURI	VAKAVA	ERITTÄIN VAKAVA
Vahingon esiintymistajuus	1	2	3	4	5	6	7
Useammin kuin kerran 50 vuodessa	III	IV	V	V	VI	VI	VI
Useammin kuin kerran 200 vuodessa	III	III	IV	V	V	VI	VI
Useammin kuin kerran 500 vuodessa	II	III	IV	IV	V	V	VI
Useammin kuin kerran 1000 vuodessa	II	III	III	IV	IV	V	V
Useammin kuin kerran 2000 vuodessa	II	II	III	III	IV	IV	V
Useammin kuin kerran 3000 vuodessa	I	II	II	III	III	IV	IV
Useammin kuin kerran 10 000 vuodessa	I	II	II	III	III	III	IV
Useammin kuin kerran 100 000 vuodessa	I	I	II	II	III	III	III
Harvemmin kuin kerran 100 000 vuodessa	I	I	I	II	II	III	III

Ympäristöriskiluokat	Vahingon seuraukset						
	VÄHÄINEN	TAVANOMAINEN	HUOMATTAVA	SUUREHKO	SUURI	VAKAVA	ERITTÄIN VAKAVA
Vahingon esiintymistajuuks	1	2	3	4	5	6	7
Useammin kuin kerran 50 vuodessa	II	IV	V	VI	VI	VI	VI
Useammin kuin kerran 200 vuodessa	II	II	IV	V	V	VI	VI
Useammin kuin kerran 500 vuodessa	II	II	IV	IV	V	V	VI
Useammin kuin kerran 1000 vuodessa	II	II	III	IV	IV	V	V
Useammin kuin kerran 2000 vuodessa	II	II	III	III	IV	IV	V
Useammin kuin kerran 3000 vuodessa	I	II	II	III	III	IV	IV
Useammin kuin kerran 10 000 vuodessa	I	I	II	II	III	III	IV
Useammin kuin kerran 100 000 vuodessa	I	I	II	II	II	III	III
Harvemmin kuin kerran 100 000 vuodessa	I	I	I	II	II	II	II

Omaisuusriskiluokat	Vahingon seuraukset						
	VÄHÄINEN	TAVANOMAINEN	HUOMATTAVA	SUUREHKO	SUURI	VAKAVA	ERITTÄIN VAKAVA
Vahingon esiintymistajuuks	1	2	3	4	5	6	7
Useammin kuin kerran 50 vuodessa	III	IV	V	V	VI	VI	VI
Useammin kuin kerran 200 vuodessa	III	III	IV	V	V	VI	VI
Useammin kuin kerran 500 vuodessa	II	III	IV	IV	V	V	VI
Useammin kuin kerran 1000 vuodessa	II	III	III	IV	IV	V	V
Useammin kuin kerran 2000 vuodessa	II	II	III	III	IV	IV	V
Useammin kuin kerran 3000 vuodessa	I	II	II	III	III	IV	IV
Useammin kuin kerran 10 000 vuodessa	I	I	II	II	III	III	IV
Useammin kuin kerran 100 000 vuodessa	I	I	II	II	II	III	III
Harvemmin kuin kerran 100 000 vuodessa	I	I	I	II	II	II	III

	Vähäinen	Tavanomainen	Huomattava	Suurehko	Suuri	Vakava	Erittäin vakava
Luokka	1	2	3	4	5	6	7
H	0	4	10	20	50	100	> 100
M	50 000	100 000	200 000	1 000 000	10 000 000	20 000 000	>20 000 000
Y	Paikallinen maaperän pilaantuminen tai vähäinen päästö ilmaan. Päästöjen seuraukset on selvitettävä.	Maaperän laajempialainen pilaantuminen tai vähäistä suurempi ilmapäästö. Suoritettava vähäisiä ympäristön ennallistamistoimia.	Päästö ilmaan tai veteen, aiheuttaa kohteen ympäristössä lievää haittaa, luparajojen ylittyminen. Aiheuttaa ympäristön ennallistamistoimia päästökohteen ulkop.	Terveysvaaraa aiheuttava päästö ilmaan, puhdistamon toimintaa heikentävä päästö jätevesiin tai merkittävä päästö maaperään. Ympäristön ennallistaminen vaikeaa.	Pohjavesialueella tapahtuva veden laadun pilaava päästö tai luonnonsuojelualueella aiheuttava päästö. Ympäristön ennallistaminen erittäin vaikeaa.	Meri-, vesi-, pohjavesi- tai luonnonsuojelualueella tapahtuva erittäin vakava päästö. Ympäristön ennallistaminen erittäin vaikeaa ja hidasta, ja osin mahdollista.	Valtakunnan rajojen yli ulottuva vakava päästö.

Seurausluokat

H: Henkilövahinkoluokka

M: Materiaalivahinkoluokka